



1° Convegno nazionale di studio e confronto

Le politiche di sostegno alle famiglie con figli Il contesto e le proposte

**6-7 ottobre 2006
Modena**

Via Emilia ovest, 101
Palazzo Europa
Sala Ermanno Gorrieri



Con il patrocinio di
Ministero delle politiche per la famiglia
Regione Emilia-Romagna
Provincia di Modena
Comune di Modena

***Regioni e servizi per le famiglie con figli:
esperienze a confronto***

Gianpietro Cavazza

Gianpietro Cavazza

Presidente Centro culturale Francesco Luigi Ferrari - Modena

Regioni e servizi per le famiglie con figli: esperienze a confronto

In questa sede preme raggiungere due obiettivi: il primo di ordine metodologico, il secondo, ovviamente collegato al primo, centrato sui contenuti. In pratica, cercando di essere coerenti anche con i criteri indicati da Gorrieri in merito alle caratteristiche essenziali che dovrebbero avere le politiche per le famiglie, da una parte si intende dimostrare che nessuna politica può chiamarsi fuori rispetto alla famiglia e dall'altra presentare un sistema di valutazione delle politiche che può essere utilizzato per la programmazione ma anche per la gestione, risultando utile in tal modo sia al livello strategico che a quello operativo.

I risultati dell'indagine condotta su otto tra le principali Regioni italiane, di seguito sinteticamente illustrati, sono l'esito di una ricerca realizzata dalla società di servizi Aretés per conto della Cisl e della Fnp-Cisl.

Con la ricerca si è voluto capire se le strategie e gli interventi attuati dall'istituzione regionale, procedono realmente nel senso del riconoscimento, della promozione e del sostegno delle famiglie in quanto soggetto, o se, per contro, gli interventi messi in atto dalle Regioni con l'obiettivo di rispondere ad alcuni bisogni, si sono di fatto sostituiti alle funzioni proprie delle famiglie.

L'indagine ha messo sotto la lente di ingrandimento la legislazione sociale e familiare di otto Regioni italiane (Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna). Da una parte sono state analizzate le tipologie di documenti normativi, individuati in leggi, delibere della Giunta regionale, delibere del Consiglio regionale e decreti del presidente della Regione. Dall'altra gli ambiti di riferimento dei documenti stessi, relativi in particolare alle politiche rivolte a famiglia, minori, soggetti svantaggiati, anziani, disabili, pluritarget e stranieri.

Dopo aver raccolto e analizzato i documenti, è stato individuato l'Indice del grado di familiarità delle politiche delle otto Regioni italiane, che sintetizza e compone quattro indicatori: beneficiari (riguarda l'attenzione alla famiglia quale destinatario delle politiche), sussidiarietà (relativo al

coinvolgimento di soggetti privati o del privato sociale alla gestione delle politiche nonché la famiglia stessa), strategie (inerente l'attivazione di un processo efficace di gestione delle politiche) e azioni (che riguarda la creazione di opportunità all'interno delle quali la famiglia decide di scegliere quella ad essa più adeguata).

In base a questo indicatore risulta che l'orientamento delle politiche alle famiglie dimostra in generale uno scarso investimento sulla famiglia sia come destinataria sia come protagonista degli interventi. All'interno di questo quadro generale tendenzialmente carente, la Lombardia è la Regione che totalizza l'indicatore più elevato (49,5/100). Seguono, nell'ordine, Sicilia (48,2/100), Calabria (47,2/100), Marche (46,8/100), Piemonte (46,6/100), Puglia (46,1/100), Veneto (45,4/100) e Sardegna (con 44,1/100 punti).

Caratteristica comune a quasi tutte le Regioni è la difficoltà, a prescindere dai singoli punteggi ottenuti, di elaborare politiche per la famiglia.

Infatti i destinatari delle politiche sembrano «senza famiglia» nella totalità delle regioni analizzate; esistono interventi a elevata sussidiarietà accanto ad altri a sussidiarietà «zero»; si fa poca promozione e prevenzione; le strategie risultano incomplete e incoerenti e manca una corretta e tempestiva valutazione dell'efficacia e soprattutto dell'impatto degli interventi.

1. LA VISIONE DELLE POLITICHE FAMILIARI E DELLA FAMIGLIA¹

1.1 Posizionare la famiglia al centro delle politiche

“Dove va la famiglia?” è la domanda che i politici di destra e di sinistra, cattolici e laici da molti anni si pongono e si vanno ponendo; questo significa chiedersi come stanno cambiando le famiglie, che tipo di ruolo assumono via via all'interno della società, significa anche chiedersi se le famiglie intendono ancora assolvere al primario compito di educazione e di cura dei propri componenti.

Oggi ci si trova di fronte ad una famiglia che risulta essere cambiata e formalmente diversa: più piccola, più vecchia, più frammentata, più

¹ Il presente articolo è estratto da Cisl, Aretés, Politiche familiari e potenziale sociale, EdizioniLavoro, Roma 2005

flessibile e così via. Tanti hanno tentato di rispondere alla domanda iniziale e molte sono anche le risposte date, per questa ragione sembra più opportuno chiederci in questa sede “Dove va la politica familiare?” ovvero quale sia l’attuale assetto del welfare rispetto alle politiche rivolte alle famiglie e in quale direzione questo soggetto venga spinto.

Si tratta quindi di capire se le strategie e gli interventi attuati dai diversi attori istituzionali siano realmente di riconoscimento, promozione e sostegno della famiglia o se non ci si sia semplicemente accontentati di attivare interventi che, con lo scopo di rispondere ad alcuni bisogni, si sono di fatto sostituiti al ruolo proprio delle famiglie.

L’ipotesi culturale che sottende alla ricerca, di cui si presentano i risultati principali, considera l’esistenza di un continuum coerente di politiche che vede situare in una delle due estremità le politiche sociali e nell’altra le politiche familiari, ciò al fine di cogliere la capacità di tali politiche di essere coerenti ed efficaci e quindi di sostenere la libertà delle famiglie e la loro possibilità di esprimere solidarietà e garantirsi ben-essere.

Il continuum delle politiche socio-familiari diviene lo strumento metodologico attraverso cui collocare le politiche sociali regionali e le politiche familiari ed analizzare interventi e servizi a livello locale. Questo strumento consente di posizionare le politiche in una logica sequenziale e di coglierne il reale orientamento alla famiglia e si realizza attraverso la traduzione dei contenuti qualitativi in termini quantitativi sulla base di un indice sul grado di familiarità delle politiche.

1.2 Libertà di star bene, libertà di agency: il potenziale sociale familiare

Per approfondire il rapporto tra welfare e famiglia è necessario sottolineare che il welfare rappresenta l’insieme di quegli interventi che hanno come finalità il ben-essere individuale e familiare e che fanno leva e promuovono le libertà soggettive e collettive come strumento primario di sostenibilità del ben-essere stesso.

Si può affermare pertanto che non v’è ben-essere se non all’interno di un sentiero che promuove le capacità e le competenze delle diverse soggettività presenti all’interno di ogni collettività e soprattutto sostenga un reale processo di estensione della libertà nel processo di costruzione

del proprio ben-essere. Quindi il ben-essere deve fare i conti con il potenziale sociale familiare ovvero con la possibilità delle famiglie di scegliere gli interventi e le opzioni che esse ritengono essere le migliori per il loro ben-essere attuale e futuro nel quadro di un'attenzione al bene comune.

Si connette strettamente a questa tematica il concetto di libertà, in particolare quella familiare, a cui andrebbe affiancato quello di sostenibilità dello stesso ben-essere familiare e comunitario. Se si ritiene che la famiglia sia il cuore della comunità locale, la libertà familiare non può che essere volta a sostenere una situazione di ben-essere che deve avere come orizzonte il bene comune. La libertà della famiglia gioca un ruolo fondamentale all'interno del contesto comunitario e in relazione alla rete dei servizi che essa offre, in particolare dipende da: a) organizzazione dell'offerta di prestazioni e servizi, pubblici o privati, presenti sul territorio; b) possibilità di scegliere e godere dei servizi esistenti; c) capacità di sviluppare un eventuale percorso di autonomia rispetto ai servizi esistenti.

Questo terzo elemento rappresenta un'occasione di riflessione che trae spunto da un'opinione diffusa e dimostrata nell'ambito dei servizi in base alla quale l'attuale sistema di offerta corre il rischio di realizzare un welfare che produce dipendenza, si innesca così il meccanismo della delega delle proprie funzioni al pubblico o al privato.

È per queste riflessioni e constatazioni che si sente la necessità di coniugare: la crescita, sia qualitativa che quantitativa dei bisogni, con un calo relativo delle risorse; l'aumento della domanda diffusa di servizi e di equità; la promozione di una corretta concezione della libertà familiare come strumento di autonomia e di ben-essere.

Si tratta quindi di sostenere la libertà delle famiglie nello svolgere le proprie funzioni e, da questo punto di vista diventa fondamentale l'applicazione del principio di sussidiarietà come strumento per garantire alla famiglia di svolgere al meglio il proprio ruolo e, allo stesso tempo, di essere sostenuta dai diversi soggetti della comunità nel momento in cui reclama un sostegno.

1.3 Il metodo CG-famiglia

Lo sfondo sul quale si sviluppa la presente riflessione in tema di politiche familiari afferisce al cosiddetto *welfare di comunità*, che attribuisce alla comunità locale la responsabilità e la competenza in merito alla gestione delle dinamiche comunitarie. All'interno di questo sfondo, si inserisce il soggetto famiglia, con un proprio ruolo e con una sua pertinenza.

Rispetto all'approccio finora indicato vengono chiamati in causa tre concetti chiave:

1. *la famiglia*, definita come soggetto relazionale che esiste in quanto tale e che non è la semplice somma di individui che decidono di convivere assieme;
2. *la libertà*, intesa come possibilità di scegliere e di esprimere le proprie potenzialità sostenendo direttamente il proprio percorso di ben-essere;
3. *la sussidiarietà*, quale strumento di garanzia messo in atto dal sistema sociale per consentire alla famiglia di esprimersi secondo la propria naturale vocazione ovvero nella gestione delle proprie funzioni.

L'idea di fondo si basa sulla convinzione che dovrebbe essere la comunità il soggetto responsabile della programmazione delle politiche e le famiglie dovrebbero essere tra i principali soggetti della comunità, da valorizzare in ogni fase del processo di realizzazione di una politica. Allo stesso tempo, la famiglia diverrebbe anche il soggetto destinatario privilegiato di interventi di politica locale, pur sempre all'interno di una logica di sussidiarietà. Questo significa riconoscere alla famiglia un ruolo sociale fondamentale per il ben-essere proprio e dell'intera comunità locale.

Il metodo di politica familiare proposto in questa sede parte dalla distinzione tra il livello del *Contenuto* (C) e quello di *Gestione* (G) di una politica (*metodo Cg-famiglia*). A livello di contenuto si individuano quegli elementi che caratterizzano nella sostanza una politica, a livello di gestione, per contro, ci si preoccupa di individuare le modalità che sono adottate e con le quali la politica per la famiglia passa da un piano teorico/progettuale a un piano operativo. In questo secondo livello il metodo in oggetto è definito dalle seguenti dimensioni operative:

1. C (contenuto della politica familiare): *mission*, strategie, valori, azioni;

2. G (gestione della politica familiare): sistema informativo, programmazione, implementazione, valutazione.

Oltre a ciò, assume particolare importanza l'assetto organizzativo di programmazione e gestione delle politiche perché contiene gli strumenti con i quali è possibile pervenire concretamente alla realizzazione delle politiche. Il *livello C* (il contenuto della politica familiare) è caratterizzato da quattro elementi che definiscono appunto la dimensione contenutistica del metodo, la più importante è la *mission* che rappresenta l'obiettivo che si prefigge di raggiungere con i servizi e le prestazioni progettate. La chiarezza negli attori coinvolti rispetto alla finalità da perseguire rappresenta un importante elemento di qualità, in quanto consente di far convergere l'impegno di ciascuno verso il medesimo obiettivo. Ci si trova di fronte, così, a tre tipi particolari di missione che caratterizzerebbero la famiglia:

1. *mission intrafamiliare*, che riguarda la relazione tra i membri della famiglia, relazione che deve essere di ben-essere e connessa alle libertà di valorizzare l'*alter*;
2. *mission interfamiliare*, che riguarda la rete di relazioni tra famiglie, relazioni che anche in questo caso devono rispondere al criterio del ben-essere e del mutuo aiuto;
3. *mission societaria*, che riguarda la rete di relazioni tra la famiglia e il territorio e che afferisce alla possibilità di instaurare relazioni positive a livello di comunità locale.

Il *livello G* (la gestione della politica familiare) è definito anch'esso da quattro elementi che definiscono la dimensione gestionale del metodo: *gestione informativa strategica; programmazione democratica; implementazione innovativa; monitoraggio comparato*.

Gli interventi e le politiche sociali sono sicuramente importanti, ma esse hanno senso e valore solo e soprattutto se danno spazio alla famiglia, il che significa puntare con determinazione su di essa, lasciandola crescere assieme al suo specifico potenziale relazionale. La domanda che scaturisce dalle precedenti riflessioni e alla quale si intende dare risposta con la ricerca è: "in quale modo le politiche sociali consentono l'allargamento di questo spazio, che solo permette alle famiglie di

riconoscersi e di esercitare quel ruolo sociale che non può che rappresentare l'unica speranza per il futuro?"

2. LA FAMIGLIA SOGGETTO ATTIVO DELLE POLITICHE SOCIALI

2.1 Il sentiero metodologico

La ricerca è scaturita dalla necessità di indagare l'orientamento delle politiche sociali e familiari delle principali Regioni italiane rispetto alla famiglia. L'obiettivo specifico, a questo livello, è stato quello di verificare l'orientamento e l'attenzione culturale rivolti alle famiglie sulla base dell'analisi dei testi normativi regionali, considerando le fonti normative di primo livello: leggi regionali, delibere di Giunta regionale e delibere del Consiglio regionale.

Nello specifico sono stati considerati i testi normativi di: Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna. Per ciascuna Regione è stata analizzata la normativa in materia di politiche sociali e familiari, con particolare riferimento alle leggi e ai documenti volti a regolamentare interventi nei confronti delle famiglie, minori, soggetti svantaggiati, anziani, disabili e stranieri.

Per compiere tale analisi si è scelto un sentiero metodologico di tipo integrato teso a valutare le rappresentazioni testuali in base al metodo di analisi del contenuto di tipo misto, quantitativo e qualitativo (Corbetta 2003)².

L'analisi parte dall'idea di individuare gradi differenti di familiarità nelle politiche regionali nel continuum che va dalle politiche sociali alle politiche familiari. La distinzione tra le due politiche può essere intesa come segue:

1. la politica sociale dovrebbe essere intesa come una politica per il ben-essere e la libertà individuale;
2. la politica familiare dovrebbe essere concepita come una politica per il ben-essere e la libertà della famiglia.

Queste rappresentano gli estremi del continuum che vede un grado di familiarità pari a zero riferito alla politica sociale tout-court ed un grado di

² P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, Vol. III. *Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna 2003, p. 103.

familiarità pari a 100 riferito alla politica familiare tout-court; tra i due poli si possono identificare diversi gradi di familiarità degli interventi.

L'unità di analisi dell'indagine corrisponde, per ciascuna fonte normativa esaminata, all'intervento/servizio inteso come «l'insieme di prestazioni e attività che si caratterizzano per un alto livello di omogeneità, visibilità e organicità rispetto all'utenza, alle finalità, alle strategie e ai processi di erogazione»³

Sulla base di questa definizione si comprende come l'analisi di un intervento/servizio può essere realizzata prendendo in esame almeno quattro dimensioni: **Beneficiari, Sussidiarietà, Strategie, Azioni.**

Tabella 1 - Le quattro dimensioni dell'intervento/servizio

Beneficiari	Relazionalità del soggetto	A quale fascio di relazioni si rivolge l'intervento?
Sussidiarietà	Sussidiarietà gestionale	Quali e quanti soggetti vengono coinvolti e come?
Strategia	Integrazione strategica	Quali sono le vie attraverso le quali l'intervento si dispiega?
Azioni	Complessità di realizzazione	Quali sono le misure concrete realizzate per l'intervento?

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

2.2 Indice del grado di familiarità delle politiche (Igf)

È fondamentale, a questo punto, passare in rassegna le fasi della costruzione dell'Indice del grado di familiarità delle politiche. Tecnicamente, si definisce un indice come «una variabile funzione di altre variabili, che sintetizza le informazioni contenute nelle singole variabili operativizzando un concetto complesso del quale le singole variabili sono espressioni parziali»⁴. L'Indice, quale traduzione sintetica di un concetto complesso, si costituisce mediante l'aggregazione di indicatori che esprimono essi stessi variabili o concetti ma di tipo semplice. La complessità insita nella costruzione di un Indice richiede l'attivazione di un percorso metodologico rigoroso, che si sviluppa all'interno di tre momenti che sono: l'articolazione del concetto generale che si vuole

³ Comune di Modena, *Il piano di zona della città di Modena 2002-03*, www.comune.modena.it.

⁴ P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 539.

andare a rappresentare e la traduzione di tale concetto in variabili; la scelta degli indicatori e delle scale; la costruzione dell'Indice.

L'Igf intende fotografare in modo quanto più nitido lo stato dell'arte di alcuni processi fondamentali delle politiche socio-familiari, nel nostro caso regionali, ma potenzialmente anche quelle nazionali e locali. L'Igf può rappresentare le politiche nel tempo e aiutare a leggerne il *trend* al fine di capire se si è all'interno di un processo evolutivo, involutivo o statico.

È possibile definire la politica familiare come la strategia di intervento attivata dalla comunità locale per dare spazio alle famiglie al fine di garantire livelli sempre maggiori di libertà e ben-essere. Da questa definizione si deducono logicamente almeno tre elementi concettuali essenziali: *la famiglia*, quale soggetto e beneficiario della strategia di intervento; *la sussidiarietà*, quale modalità di regolazione dei rapporti tra i protagonisti di detta strategia comunitaria; *lo spazio di libertà*, quale fine ultimo a cui la strategia deve tendere. A questi tre elementi se ne deve poi aggiungere un quarto, di tipo squisitamente metodologico, come derivazione della naturale applicazione del *modello Gc* (gestione-contenuto), precedentemente presentato, che attiene appunto alla qualità delle politiche attivate (servizi/interventi/progetti).

Per quanto attiene al primo elemento, *la famiglia*, non si può che introdurre affermando un'apparente banalità, ossia che le politiche sono orientate verso di essa solo se sono rivolte alla famiglia, se considerano in altri termini la famiglia quale beneficiario diretto dell'intervento. Si tratta di verificare se il legislatore nel momento in cui si trova a regolare un intervento tiene presente la famiglia e riesce a vederla nel suo complesso, oppure no. Le politiche devono tendere a valorizzare quella che Donati definisce la «relazione-famiglia», ossia «la famiglia come relazione intersoggettiva che ha un significato che precede e va oltre i semplici individui come corpi-menti»⁵. Empiricamente, non si può non riconoscere che la famiglia sia sostanzialmente un fascio relazionale, è un soggetto identificabile da un numero più o meno cospicuo di relazioni aventi tutte una loro specifica qualità, positiva o negativa che sia.

⁵ P. Donati, *Quale welfare amico delle famiglie?*, atti del convegno «Un nuovo welfare per la famiglia», Bologna 2004, p. 13, www.osservatorionazionalefamiglie.it/documentazione/Relazione_Donati204.pdf.

L'insieme di queste relazioni (numero e qualità) va quindi a costituire una sorta di capitale relazionale della famiglia o capitale familiare la cui valorizzazione diviene fondamentale nell'ottica della qualificazione sociale. Metodologicamente, se la famiglia è l'elemento da cui partire per individuare la dimensione da cui trarre il nostro indicatore, è indubbio che essa possa essere declinata in quanto complessità relazionale, dove tale complessità trova una sua giustificazione sia in funzione del numero di relazioni che la caratterizzano sia rispetto alla qualità delle relazioni stesse. Dal *concetto di famiglia* quale soggetto destinatario della politica, discende metodologicamente l'individuazione della dimensione definita come *complessità relazionale familiare* del beneficiario dell'intervento.

Per quanto attiene al secondo elemento, *la sussidiarietà*, va anzitutto ribadita la costituzionalità di questo principio che si pone quindi quale paradigma ordinatore (sussidiarietà orizzontale) dei rapporti fra Stato, formazioni sociali, individui e famiglie e questo paradigma, nell'esplicitare la necessità di *favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini*, pone come punto di riferimento ultimo il cittadino e conseguentemente la famiglia.

La famiglia è al contempo il principale attore dell'intervento, essendo sussidiariamente il soggetto che per primo è chiamato ad attivarsi per rispondere efficacemente alle proprie esigenze e alle proprie domande in quanto portatrice di risorse e potenzialità. Attorno all'azione di tale soggetto (beneficiario e attore), si sviluppano le dinamiche comunitarie, in un intreccio di ruoli, aspettative e scelte che caratterizzano quella che si definisce la *complessità relazionale comunitaria*. Per quanto attiene al terzo elemento, *lo spazio di libertà*, va chiarito il seppur ovvio riferimento al concetto di spazio, non come spazio fisico, ma come spazio operativo. Si pone in altri termini l'accento sulla necessità di aumentare lo *spazio operativo di libertà*, lo spazio di azione delle famiglie.

Le famiglie devono avere la possibilità di fare, e non di delegare, perché possono farlo e perché ne hanno competenze e titolarità.

Rispetto al problema del tempo dedicato ai figli, in parte legato a quello della natalità, è importante fare una considerazione: «imboccare una strada che porta verso politiche familiari che considerino il tempo come una risorsa importante, che portino verso una società del tempo scelto, potrebbe essere un elemento importante nella decisione delle donne e

delle coppie di avere uno o un altro figlio e contribuire nei fatti a creare quel clima sociale favorevole alla maternità di cui tanto si parla ma che è così difficile da realizzare»⁶. Se non c'è tempo e non c'è libertà di azione, non c'è possibilità di scelta e si fatica a fare famiglia.

Rispetto alle dinamiche intergenerazionali e al ruolo passivo/attivo degli anziani rispetto alla famiglia, bisogna partire da una valutazione della situazione di sostanziale integrazione sociale degli anziani e di collaborazione e cooperazione familiare. Non si può partire dal presupposto che le famiglie non ci sono, che le reti di solidarietà non funzionano. La situazione è più complessa e articolata, ma se non si dà credito alle famiglie, se non le si aiuta nella produzione di solidarietà, se non si abbandona la cultura della delega al pubblico e allo Stato a favore di una cultura del fare e del fare insieme, non si dà spazio alla famiglia, non si stimola il fare famiglia.

È il capitale familiare quello che va coltivato e ciò richiede l'aumento dello spazio di libertà e quindi della libertà di azione. Il quarto elemento è la gestione delle politiche che discende direttamente dal modello Cg precedentemente presentato. In base a questo modello, non vi è politica (intervento/servizio/progetto) che non debba essere considerata, oltre che dal punto di vista del contenuto, anche dal punto di vista della gestione della stessa. È la qualità della gestione di una politica che garantisce efficacia ed efficienza e ciò non può che avvenire attraverso *l'attivazione di diverse strategie gestionali che devono essere compresenti e tra loro integrate*. Nello specifico, in base al modello Cg, tali quattro strategie sono: il sistema informativo, la programmazione partecipata, l'implementazione innovativa e la valutazione comparata. Solo attraverso l'integrazione di tali strategie è possibile gestire efficacemente una politica e tentare di orientarla alla famiglia; difficile raggiungere tale risultato altrimenti. La tavola che segue sintetizza i passaggi concettuali realizzati per la definizione delle dimensioni che serviranno all'individuazione degli indicatori costitutivi dell'Igf.

⁶ R. Palomba, *I tempi in famiglia*, in M. Barbagli, C. Saraceno, *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 172.

Tabella 2 - Le dimensioni per individuare gli indicatori dell'Igf

I livello concettuale	Il livello concettuale	Dimensione
Orientamento delle politiche alla famiglia	Famiglia	Complessità relazionale
	Sussidiarietà	Complessità relazionale comunitaria
	Libertà	Azioni di prossimità alla famiglia
	Qualità	Integrazione delle strategie gestionali

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

Il secondo processo da attivare per pervenire alla definizione dell'Indice del grado di familiarità delle politiche riguarda la definizione degli indicatori afferenti alle dimensioni individuati.

Nella definizione degli indicatori, infatti, il problema da considerare è quello della fonte informativa e della disponibilità dei dati. Tecnicamente, in questo caso si è proceduto in base a un approccio empirico, integrando il processo deduttivo e quello induttivo come ci ricorda efficacemente Corbetta: «quando il ricercatore non rileva direttamente i dati ma si serve di dati già raccolti (analisi secondarie o ricerche condotte su fonti statistiche) egli si trova nell'impossibilità di pianificare la rilevazione degli indicatori sulla base della sua analisi concettuale, in quanto può solo servirsi dei dati già esistenti, raccolti prima di lui»⁷. Nel caso specifico, come ricordato, l'indice e gli indicatori devono tenere conto sia del fatto che la disponibilità informativa si mostra estremamente differenziata (vi sono Regioni molto dettagliate nella definizione della normativa e altre meno) sia del fatto che il presente modello di analisi viene ad essere applicato a posteriori sulle suddette documentazioni regionali.

Tale modello di analisi, e nello specifico la definizione degli indicatori, non può che tenere conto di tali considerazioni e scegliere flessibilmente tra gli indicatori possibili i più significativi tra quelli rilevabili. Tale scelta può avvenire considerando congiuntamente la scelta dell'indicatore con la simulazione del processo di operativizzazione dello stesso, ossia con la trasformazione della dimensione concettuale in indicatore prima e in variabili poi.

⁷ P. Corbetta, *Op. cit.*, p. 119.

La complessità relazionale familiare è la prima dimensione rispetto alla quale è stato sviluppato il processo di operativizzazione. Si tratta, in altri termini, di definire gli indicatori che consentono di rilevare la presenza di «tracce» di famiglia all'interno della legislazione regionale.

Il processo di progressiva quali-quantificazione del sistema di relazioni familiare è stato identificato mediante cinque classi: A (non indicato), assenza di indicazioni in merito al beneficiario e al suo sistema di relazioni; B, indicazione del singolo quale beneficiario dell'intervento e assenza di riferimenti al suo sistema di relazioni; C, indicazione di una coppia quale beneficiario dell'intervento; D, indicazione di una coppia (o di un singolo) e contemporanea presenza di uno o più figli (o di uno o più anziani); E, indicazione della famiglia nella sua globalità quale beneficiario dell'intervento. Si precisa, infine, che qualora l'intervento preveda una pluralità di beneficiari – si può pensare a un intervento destinato alla famiglia e, disgiuntamente, all'anziano – all'intervento stesso sarà attribuito il livello di relazionalità più elevato.

La complessità relazionale comunitaria è la seconda dimensione rispetto alla quale si intende sviluppare il processo di operativizzazione. Si tratta in altri termini di definire gli indicatori che consentono di rilevare la presenza di tracce di sussidiarietà all'interno della legislazione regionale. Rispetto all'obiettivo posto e alla disponibilità informativa data, è stato individuato come unico indicatore di tale dimensione quello definito da presenza di privato e privato sociale nella gestione dei servizi così come previsto dalle legislazioni regionali. La variabile di riferimento diviene conseguentemente numero di soggetti privato e privato sociale coinvolti. Tali informazioni vengono dedotte all'interno della normativa laddove si procede alla descrizione dei soggetti gestori dell'intervento e della rete dei servizi. Tale indicatore è stato definito come Indicatore sussidiarietà. Il processo di operativizzazione di tale indicatore riguarda la quantità di soggetti del privato e del privato sociale che vengono coinvolti nella realizzazione dell'intervento rispetto ai soggetti pubblici, laddove per soggetti pubblici intendiamo, ad esempio, Comune, Provincia, Aziende Ausl; per soggetti privati intendiamo, ad esempio, imprese e istituti di credito; per soggetti del privato sociale intendiamo, ad esempio, associazioni di volontariato e cooperative sociali. È inoltre importante

verificare se sia coinvolta la famiglia nella gestione dell'intervento e come: ad esempio in modo diretto oppure tramite associazioni familiari. In questo modo è possibile verificare se alla famiglia si sostituisca l'ente pubblico, se le risorse della famiglia vengano integrate con l'intervento pubblico o se, infine, l'ente pubblico riconosca alle famiglie autonoma capacità di far fronte ai problemi. La classificazione in questo caso si basa sul rapporto tra soggetti pubblici e privati e sul coinvolgimento delle famiglie e delle associazioni familiari nel processo di erogazione di servizi. Nel caso specifico, il processo di progressivo coinvolgimento di soggetti privati e di privato sociale, nonché della famiglia, viene identificato mediante cinque classi: A (non indicato), assenza di indicazioni in merito al soggetto gestore dell'intervento; B, non sono coinvolti soggetti del privato o del privato sociale e l'intervento è implementato esclusivamente da soggetti pubblici; C, sono coinvolti più soggetti del pubblico che soggetti del privato (e del privato sociale); D, sono coinvolti più soggetti del privato (e del privato sociale) che soggetti pubblici o solo soggetti privati; E, insieme a soggetti pubblici e privati, quale che sia il numero dei primi e dei secondi, è coinvolta la famiglia come soggetto attivo di gestione dell'intervento o sono coinvolte associazioni familiari. Nel caso in cui il numero di soggetti privati sia uguale al numero di soggetti pubblici, si considererà un livello D, ovviamente tranne nel caso in cui non sia coinvolto nessun soggetto pubblico e nessun soggetto privato, il che equivale ad avere A.

Le azioni di prossimità alla famiglia sono la terza dimensione rispetto alla quale sviluppare il processo di operativizzazione. Si tratta in altri termini di definire gli indicatori che consentono di rilevare la programmazione di azioni che siano prossime alla famiglia, che la riconoscano come soggetto attivo e che, conseguentemente, non producano una sostituzione ad essa.

È stato individuato come unico indicatore di tale dimensione quello definito da familiarizzazione dei servizi, che si riscontra quando vi siano dei servizi sempre più «vicini» o «amici» della famiglia. La variabile di riferimento diviene conseguentemente la caratteristica dei servizi rispetto alla famiglia e in funzione della sua possibilità di azione e di coinvolgimento. Tali informazioni vengono dedotte all'interno della

normativa laddove si procede alla descrizione delle diverse tipologie di servizio offerta dalla rete dei servizi. Tale indicatore è stato definito come Indicatore azioni. Il processo di operativizzazione di tale indicatore attiene alle misure concrete attraverso le quali la politica/intervento/servizio viene messa in atto e quindi in base al servizio che viene proposto e alle sue caratteristiche rispetto al coinvolgimento della famiglia. Nel caso specifico, il processo di progressivo coinvolgimento della famiglia nelle azioni implementate viene identificato mediante cinque classi: A (non indicato), assenza di indicazioni in merito alla politica/servizio/intervento; B, azioni di tipo residenziale che ricomprende Rsa, strutture residenziali e simili; C, azioni di tipo semiresidenziale (strutture semiresidenziali, centri diurni, nidi, e simili); D, azioni di tipo domiciliare (assistenza domiciliare, contributo e simili); E, azioni di tipo preventivo (corsi, soggiorni, scambi e gemellaggi, iniziative culturali, educative e ricreative e simili).

L'integrazione delle strategie gestionali rappresenta la quarta dimensione rispetto alla quale sviluppare il processo di operativizzazione. Si tratta anche in questo caso di definire gli indicatori che consentono di rilevare la qualità del processo di gestione delle politiche e quindi la qualità strategica della politica stessa.

È stato individuato come unico indicatore di tale dimensione quello definito dall'integrazione delle strategie gestionali ossia dalla compresenza di strategie necessarie alla gestione efficace ed efficiente delle politiche. La variabile di riferimento scelta per operativizzare tale indicatore diviene la presenza delle quattro strategie essenziali previste dal metodo Cg: sistema informativo, programmazione partecipata, implementazione innovativa, monitoraggio comparato. Tali informazioni vengono dedotte all'interno della normativa laddove si procede alla descrizione delle modalità di gestione degli interventi e nello specifico, nel *sistema informativo* comprendiamo tutte quelle strategie connesse alla creazione di un sistema informativo finalizzato alla progettazione dell'intervento; nella *programmazione partecipata* comprendiamo le strategie definite come programmazione, coordinamento, coinvolgimento, raccordo, concertazione, interazione, integrazione, riorganizzazione e simili; nell'*implementazione innovativa* consideriamo voci quali implementazione, formazione, sostegno, priorità, gratuità, affidamento,

studi e ricerche, inserimento, tutela, protezione, e simili; nel *monitoraggio comparato* comprendiamo vigilanza, monitoraggio, verifica, controllo, e simili. Definiamo tale indicatore come Indicatore strategie.

Il processo di operativizzazione di questo indicatore riguarda la modalità strategica attraverso la quale la politica/intervento/servizio viene messa in atto e ciò attiene in particolare alle quattro strategie considerate. Nel nostro caso specifico, il processo di qualificazione della gestione delle politiche viene identificato mediante cinque elementi: A (non indicato), assenza di indicazioni rispetto alle strategie di gestione politica/servizio/intervento; B, presenza di una sola delle quattro strategie previste dal metodo Cg; C, presenza di due delle quattro strategie previste dal metodo Cg; D, presenza di tre delle quattro strategie previste dal metodo Cg; E, presenza di tutte e quattro le strategie previste dal metodo Cg. Si conclude con quest'ultimo indicatore la fase cosiddetta dell'operativizzazione. Infatti, si è partiti dall'architettura concettuale dell'Igf delle politiche, mediante la quale si è provveduto a sviluppare un impianto concettuale che ha visto la definizione dei concetti e delle relative dimensioni, si è poi proseguito in questa fase all'individuazione degli indicatori e delle variabili di riferimento.

Tabella 3 - Impianto concettuale dell'Indice sul grado di familiarità delle politiche

Concetto	Dimensione	Indicatore	Variabile
Famiglia	Complessità relazionale familiare	Quantità di relazioni	Numero di relazioni familiari
Sussidiarietà	Complessità relazionale comunitaria	Presenza di privato e privato sociale	Numero soggetti privati e privato sociale
Libertà	Azioni di prossimità alla famiglia	Familiarizzazione dei servizi	Caratteristica servizi
Qualità	Gestione delle politiche	Presenza e integrazione strategie	Numero strategie utilizzate

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

3. L'ANALISI COMPARATA DELLE LEGISLAZIONI REGIONALI

3.1 La prospettiva macro: l'Igf e rappresentazioni regionali

Complessivamente sono stati analizzati centododici documenti normativi, relativi nella maggior parte dei casi alla Regione Piemonte (ventinove), a seguire quelli della Regione Veneto (ventiquattro) e della Regione Sardegna (quindici); per contro, la Regione Puglia è quella con il minor numero di documenti analizzati (sette, tavola 1).

Tavola 1. Numero documenti analizzati (Regioni e tipologia)

Codice	Regione	Leggi	Delibere	Decreti	Totale	Totale interventi	Numero medio
		A	B	C	A+B+C	E	E/D
P	Piemonte	8	21	0	29	79	2,72
V	Veneto	4	20	0	24	29	1,21
L	Lombardia	1	10	0	11	26	2,36
M	Marche	8	1	0	9	41	4,56
PU	Puglia	7	0	0	7	33	4,71
C	Calabria	9	0	0	9	24	2,67
SI	Sicilia	5	0	3	8	47	5,88
SA	Sardegna	13	0	2	15	30	2
	Totale	55	52	5	112	309	2,76

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

In questi documenti sono state individuate trecentonove unità di analisi, cioè interventi, servizi e progetti definiti come «un insieme di prestazioni e attività caratterizzate da omogeneità, visibilità e organicità rispetto all'utenza, alle finalità, alle strategie e ai processi di erogazione». Anche in questo caso, il maggior numero di interventi afferisce alla Regione Piemonte (settantanove), seguita da Sicilia (quarantasette) e Marche (quarantuno); per contro, la Regione Calabria è quella con il minor numero di interventi analizzati (ventiquattro).

Come emerge dalla tavola 2, la maggior parte dei documenti analizzati riguarda l'ambito dei minori (ventitré), seguito da quello dei disabili (ventidue), delle famiglie (diciannove) e dei pluritarget (diciotto): tali documenti normativi fanno riferimento solitamente ad anziani e disabili.

Inoltre, si evidenzia il fatto che l'area soggetti svantaggiati e stranieri non è rappresentata in tutte le Regioni. La distribuzione delle unità di analisi sugli ambiti identificativi dei beneficiari (tavola 3) mette in evidenza il numero consistente di interventi rivolti ai disabili (ottanta interventi, di cui trenta relativi alla Regione Sicilia), a seguire quelli rivolti alle famiglie (sessantadue interventi, di cui diciassette afferenti alla Regione Lombardia) e, infine, quelli relativi all'area pluritarget (cinquantotto interventi, di cui ventidue afferenti alla Regione Marche). In quest'ultimo caso, come già anticipato, gli interventi fanno riferimento prevalentemente ad anziani e disabili, andando così a integrare questi ambiti.

Tavola 2. Numero di leggi, delibere e decreti oggetto di indagine (Regione e ambito)

<i>Cod.</i>	<i>Regione</i>	<i>Famiglie</i>	<i>Minori</i>	<i>Soggetti svantagg.</i>	<i>Anziani</i>	<i>Disabili</i>	<i>Pluri-target</i>	<i>Stranieri</i>	<i>Totale</i>
P	Piemonte	1	10	6	2	4	4	2	29
V	Veneto	8	6	0	6	3	1	0	24
L	Lombardia	2	1	1	3	2	2	0	11
M	Marche	1	2	0	1	3	2	0	9
PU	Puglia	2	0	0	0	1	3	1	7
C	Calabria	1	1	1	1	4	0	1	9
SI	Sicilia	3	2	0	0	3	0	0	8
SA	Sardegna	1	1	1	0	2	6	4	15
<i>Totale</i>		<i>19</i>	<i>23</i>	<i>9</i>	<i>13</i>	<i>22</i>	<i>18</i>	<i>8</i>	<i>112</i>

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

Tavola 3. Numero di interventi/servizi analizzati (Regione e ambito)

<i>Cod.</i>	<i>Regione</i>	<i>Famiglie</i>	<i>Minori</i>	<i>Soggetti svantagg.</i>	<i>Anziani</i>	<i>Disabili</i>	<i>Pluri-target</i>	<i>Stranieri</i>	<i>Totale</i>
P	Piemonte	1	32	10	3	6	14	13	79
V	Veneto	5	6	0	5	9	4	0	29
L	Lombardia	17	1	1	3	2	2	0	26
M	Marche	1	7	0	1	10	22	0	41
PU	Puglia	8	0	0	0	15	7	3	33
C	Calabria	16	1	1	1	4	0	1	24
SI	Sicilia	13	4	0	0	30	0	0	47
SA	Sardegna	1	1	2	0	4	9	13	30
<i>Totale</i>		<i>62</i>	<i>52</i>	<i>14</i>	<i>13</i>	<i>80</i>	<i>58</i>	<i>30</i>	<i>309</i>

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

Sulla base delle analisi svolte, a livello nazionale, si registra un Indice del grado di familiarità delle politiche pari a 46,7 su 100 (tavola 5). L'orientamento delle politiche alle famiglie risulta quindi sbilanciato verso il basso, dimostrando a livello generale lo scarso investimento sulle politiche familiari. Nello specifico, l'Igf nazionale risulta come somma dell'Indicatore beneficiari (13,5), volto a verificare l'attenzione delle politiche al sistema di relazioni familiari; dell'Indicatore sussidiarietà (12,2), teso a verificare il livello di partecipazione comunitaria alla gestione delle politiche; dell'Indicatore strategie (10,6), indirizzato a considerare la qualità strategica delle politiche; e dell'Indicatore azioni (10,3), relativo alla prossimità degli interventi alla famiglia.

Tavola 5. Grado di familiarità della legislazione sociale nazionale (Igf)

	Italia	Igf	Indicatore beneficiari	Indicatore sussidiar.	Indicatore strategie	Indicatore azioni
A	Totale Igf (v.a.)	46,7	13,5	12,2	10,6	10,3
B	Peso Igf - punteggio potenziale indicatore	100	32	32	20	16
C	Rapporto totale e peso Igf (%)	46,7	42,2	38,1	52,9	64,9

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

Tavola 6. Grado di familiarità delle legislazioni regionali (valori assoluti)

Cod	Regione	Igf	Indicatore beneficiari	Indicatore sussidiar.	Indicatore strategie	Indicatore azioni
P	Piemonte	46,6	11,5	14,5	10,3	10,3
V	Veneto	45,4	12,7	13,2	9,8	9,7
L	Lombardia	49,5	14,2	17,5	9,8	8
M	Marche	46,8	11,5	11,7	14,1	9,5
PU	Puglia	46,1	14,1	9,9	11,2	10,9
C	Calabria	47,2	17	13	6,2	11
SI	Sicilia	48,2	16,2	9	11,4	11,6
SA	Sardegna	44,1	14,1	8,3	10	11,7
<i>Media complessiva</i>		<i>46,7</i>	<i>13,5</i>	<i>12,2</i>	<i>10,6</i>	<i>10,4</i>

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

È possibile delineare, sulla base dei valori contenuti nella tavola 6, i primi profili delle politiche regionali, sia rispetto alla famiglia, sia in relazione alla capacità di riconoscerla e valorizzarla quale soggetto attivo. L'Igf della Regione Piemonte è sostanzialmente in linea con il dato nazionale (46,6). La legislazione del Piemonte si caratterizza per un punteggio superiore alla media per quanto riguarda l'Indicatore sussidiarietà, dimostrando una buona propensione alla valorizzazione della rete di soggetti comunitari. Per contro, risulta essere sotto la media il valore dell'Indicatore beneficiari, richiamando la necessità di una maggiore attenzione alla famiglia. Gli altri due indicatori risultano in linea con la media nazionale.

L'Igf della Regione Veneto, tra i più bassi a livello nazionale, è il penultimo (45,4). Al suo interno, l'Indicatore sussidiarietà si caratterizza per un punteggio di poco superiore alla media ed evidenzia la propensione del legislatore a valorizzare la rete di soggetti comunitari. Per contro, risulta essere sotto la media il valore dell'Indicatore beneficiari, richiamando la necessità di una maggiore attenzione alla famiglia. Anche gli altri due indicatori presentano valori inferiori alla media nazionale. L'Igf della Regione Lombardia è il più alto in assoluto a livello nazionale (49,4). Ciò è dovuto in particolare all'Indicatore sussidiarietà, decisamente superiore alla media e volto a evidenziare la propensione del legislatore a valorizzare il ruolo dei corpi intermedi con particolare riferimento alle associazioni familiari. Per contro, da evidenziare il dato significativamente negativo dell'Indicatore azioni, a indicare una carenza di flessibilità nell'offerta di servizi.

L'Igf della Regione Marche è sostanzialmente in linea con il valore nazionale (46,8). Al suo interno, l'Indicatore strategie presenta un valore superiore alla media, il più alto in assoluto, e ciò dimostra la buona qualità legislativa rispetto alle questioni gestionali e di integrazione strategica. Per contro, gli altri tre indicatori risultano essere sotto la media, presentando valori medio-bassi. L'Igf della Regione Puglia è sotto la media nazionale (46,1). Buono è il valore conseguito dall'Indicatore beneficiario, che dimostra una certa attenzione al sistema di relazioni familiari. L'Indicatore strategie ha un valore superiore alla media, mentre è negativo il valore relativo all'Indicatore sussidiarietà.

L'Igf della Regione Calabria è sopra alla media nazionale e propone tra l'altro due record (47,2): uno positivo, in merito all'Indicatore beneficiari, che registra il valore più alto, probabilmente dovuto alla recente legge sulla famiglia (del 2004); uno negativo, in merito all'Indicatore strategie, che registra il valore più basso in assoluto a livello nazionale, ciò rischia di vanificare gli sforzi prodotti.

L'Igf della Regione Sicilia è sopra alla media nazionale ed è il più alto tra le Regioni del Sud (48,2). Registra un dato positivo in relazione all'Indicatore beneficiario, che dimostra l'attenzione del legislatore al sistema di relazioni familiari. Se anche l'Indicatore strategie e l'Indicatore azioni assumono valori superiori alla media, decisamente negativo è il valore dell'Indicatore sussidiarietà. L'Igf della Regione Sardegna è il più basso a livello nazionale (44,1). Registra un dato positivo in relazione all'Indicatore beneficiario e all'Indicatore azioni, dimostrando parziale attenzione al sistema di relazioni familiari, ma presenta un valore significativamente negativo rispetto all'Indicatore sussidiarietà. L'Indicatore strategie risulta sostanzialmente in linea con la media nazionale.

3.2 L'analisi per indicatori: i profili tematici

Da un'analisi per indicatori emerge, per quanto riguarda l'indicatore beneficiari, una caratteristica comune a quasi tutte le regioni, la difficoltà, a prescindere dai singoli punteggi, di elaborare politiche per la famiglia. La tavola 7 mostra che quasi tutte le regioni riescono ad inserire in un buon sistema di relazioni le leggi destinate alla famiglia, ma con molta difficoltà riescono ad estendere tale ampiezza di relazioni familiari a leggi relative ad altri target.

Per quanto riguarda l'indicatore sussidiarietà si rileva una spaccatura in due del dato nazionale. Mentre nelle regioni del nord il problema sembra quello di estendere ad altri target la buona sussidiarietà già presente, al sud il problema è lievemente diverso; accanto a pochi interventi diretti alla famiglia compare un numero elevato di interventi gestiti unicamente dal settore pubblico o, frequentemente, un numero cospicuo di interventi che non vedono coinvolto nessun soggetto.

I due estremi dell'indicatore strategie sono rappresentati dalle due regioni Marche e Calabria, mentre le altre regioni presentano una situazione che potrebbe essere definita "a macchia di leopardo". Sostanzialmente emerge un quadro incompleto in cui gli interventi sono caratterizzati da strategie incomplete e organizzate in modo incoerente.

Per l'indicatore azioni si sottolinea che la maggior parte delle regioni realizzano azioni che hanno a che vedere con l'informazione, l'orientamento e la prevenzione, azioni che aiutano le famiglie o, più in generale, i destinatari dell'intervento e misure che, a volte, aiutano la domiciliarità. In questo quadro, comunque discreto, è possibile evidenziare due elementi negativi: a) la difficoltà quasi strutturale di coinvolgere la famiglia nelle azioni di tipo residenziale e semiresidenziale; b) le azioni risultano definite in modo approssimativo, o addirittura non definite.

Tavola 7. Grado di familiarità delle legislazioni regionali (valori percentuali)

Cod	Regione	Igf	Indicatore beneficiari	Indicatore sussidiar.	Indicatore strategie	Indicatore azioni
P	Piemonte	46,6	35,9	45,3	51,5	64,3
V	Veneto	45,4	39,6	41,2	49	60,6
L	Lombardia	49,5	44,3	54,6	49	50
M	Marche	46,8	35,9	36,5	70,5	59,3
PU	Puglia	46,1	44	30,9	56	68,1
C	Calabria	47,2	53,1	40,6	31	68,7
SI	Sicilia	48,2	50,6	28,1	57	72,5
SA	Sardegna	44,1	44	25,9	50	73,1
<i>Media complessiva</i>		<i>46,7</i>	<i>42,1</i>	<i>38,1</i>	<i>53</i>	<i>65</i>

Fonte: Cisl, Fnp-Cisl, Aretés

4. IL GOVERNO POSSIBILE DELLE LEGISLAZIONI REGIONALI E LOCALI

Per affrontare il paradosso di una spesa pubblica che sembra non riuscire più a tenere il passo di una domanda di interventi tendenzialmente in crescita accanto alla domanda di una maggiore sicurezza da parte della maggioranza dei cittadini e delle famiglie si può decidere di affidarsi a

politiche di piccoli passi oppure a cambiare decisamente le coordinate di riferimento verso una maggiore equità. La paura di trovarsi da soli di fronte anche a situazioni inaspettate fa aumentare il senso di insicurezza ecco allora la necessità di ispessire il tessuto sociale puntando decisamente sul sistema relazionale interno ed esterno alla famiglia.

Chi scrive è convinto che a parità di spesa è possibile ottenere risultati migliore sul fronte dei servizi di qualità sociale se si adottano politiche amiche delle famiglie nei termini che si è cercato di illustrare con l'introduzione dell'indice del grado di familiarità.

L'adozione dell'approccio culturale sintetizzato nell'indice del grado di familiarità, utile nella progettazione e nella valutazione delle politiche, e del potenziale sociale familiare da utilizzare nella verifica del loro impatto, ha il pregio che considerando la famiglia come soggetto permette di:

1. Definire il più chiaramente possibile il target delle politiche e nel nostro caso, mettendo al centro la famiglia come soggetto sociale
2. Superare la separazione tra politiche familiari ed altre politiche di welfare, non sempre facile, adottando un criterio trasversale che consente ugualmente di distinguere il grado di familiarità di ciascuna politica attivata
3. Favorire una modalità di lavoro che consente il riposizionamento sia strategico che operativo delle politiche mettendo a disposizione metodologie, strumenti e criteri specifici
4. Accelerare il passaggio da una logica riparatoria e compensativa delle politiche ad una promozionale e preventiva
5. Accantonare i processi di *gouvernement* a favore dei cosiddetti *funzionamenti di governance* per sostanziare la piena realizzazione di quella sussidiarietà che, come si è visto, è necessaria all'attivazione di quelle libertà di 'star bene' e di 'agency' che sole possono promuovere il benessere familiare e sociale. Accanto al rafforzamento di processi partecipativi e concertativi che possono rafforzare il tessuto connettivo della società.
6. Aumentare la conoscenza della famiglia su se stessa in particolare gli esiti delle proprie ed altrui azioni sulla costruzione della propria identità e sul proprio ben-essere, ma anche da parte dei decisori politici e degli attori sociali.

La traduzione di tale approccio si presenta in termini semplici ed operativi, in quanto consente di individuare le leve sulle quali intervenire per riprogettare concretamente le politiche al fine di aumentarne il grado di familiarità. Tale metodo può essere applicato oltre al campo delle politiche sociali anche ad altri campi quali, ad esempio, quello delle politiche attive del lavoro, dello sviluppo territoriale o della pianificazione urbanistica al fine, sempre, di misurarne il grado di familiarità e di riprogettarne l'aggiornamento. Un ulteriore pregio di tale metodo è quello di essere facilmente comunicabile all'opinione pubblica non tanto nei suoi contenuti teorici quanto nelle evidenze pratiche.

Ciò non significa trovare un equilibrio dinamico tra un mix di interventi, compresi quelli di tipo monetario, all'interno di un quadro complessivo nel quale è garantito il governo dei processi e delle politiche livello regionale piuttosto che gli interventi specifici che da questi scaturiscono per contrastare le cause e gli effetti sulle famiglie della povertà, della disuguaglianza, del disagio e dell'emarginazione.

L'enfasi sulla *governance* nasce non solo da sollecitazioni e prassi della Commissione europea e dei Programmi comunitari, recepiti in parte dalla Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" ma anche dall'esperienza diretta in numerose realtà locali e studiosi nelle quali gli attori sociali si sono confrontati da diversi anni con fenomeni sociali e culturali nuovi e a complessità crescente e hanno utilizzato proficuamente gli strumenti della programmazione partecipata.

E' opinione diffusa che per affrontare adeguatamente i fenomeni che oggi sono al centro della riflessione, migliori sono le regole e massima sarà l'utilità sociale di queste regole ovvero il benessere di ciascuna persona e di ciascuna famiglia.

Su questo fronte si propongono alcuni strumenti e prassi che riflettono un qualche equilibrio tra bene comune, libertà e responsabilità sociale e che se applicati diffusamente a livello regionale possono aumentare il grado di familiarità delle politiche ovvero il livello di ben-essere delle famiglie e della società nel suo complesso contrastando con maggiore efficacia non

solo gli effetti ma soprattutto le cause della povertà, della disuguaglianza, del disagio e dell'emarginazione.

Tali proposte riguardano i seguenti punti: A. Adozione del paradigma famiglia nella progettazione e valutazione delle politiche e negli interventi; B. Sperimentazione di strumenti che aumentano la libertà di scelta delle famiglie; C. Applicazione corretta dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), sua diffusione e aggiornamento; D. Istituzione del Laboratorio regionale per la famiglia; E. Istituzione dell'Autorità comunitaria; F. Formazione di nuove figure professionali per la famiglia; G. Sperimentare contratti territoriali e aziendali amici della famiglia; H. Aumentare la trasparenza e l'assetto concorrenziale di mercati critici (lavoro, credito, casa, servizi di rete)

In conclusione si conferma che a livello regionale e locale è possibile aumentare il ben-essere delle persone e delle famiglie, sintetizzato dall'area dei servizi di qualità sociale, migliorando l'accesso ed aumentando il ventaglio delle opportunità tramite il riconoscimento della famiglia come soggetto titolare di diritti e doveri di cittadinanza ed anche attraverso una più equa allocazione delle risorse disponibili, specificando le regole di funzionamento dei mercati dei beni relazionali verso una maggiore responsabilità nella comunità locale affinché la famiglia assieme agli altri attori sociali diventino, in base alle diverse situazioni, garanti, promotori, referenti, gestori del sistema di relazioni territoriali.